

## Comment l'Union européenne en est-elle venue à cautionner la sécession monténégrine ?

Chantal Carpentier

Volume 38, numéro 4, décembre 2007

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/018276ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/018276ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Carpentier, C. (2007). Comment l'Union européenne en est-elle venue à cautionner la sécession monténégrine ? *Études internationales*, 38(4), 523–546.  
<https://doi.org/10.7202/018276ar>

Résumé de l'article

Le Monténégro, dernier des ex-États fédérés yougoslaves à n'avoir pas fait sécession, réclamait l'exercice de ce droit consacré sur le plan régional européen par la Communauté européenne. C'est que celle-ci, par le simple biais de la procédure de la reconnaissance collective, était parvenue à faire admettre qu'un État fédéral puisse se dissoudre de fait. Cette possibilité impliquait donc l'existence pour les États fédérés d'un droit conditionnel de faire sécession dans le respect des frontières héritées de l'État fédéral. L'UE a donc, faute de mieux, usé de la promesse d'adhésion comme d'un *soft power* afin de faire inscrire le droit de sécession du Monténégro dans la Constitution fédérale, rendant par là inutile toute référence à un droit internationalement garanti et potentiellement déstabilisateur, puis elle a surveillé l'exercice de ce droit pour en authentifier le résultat. Le Monténégro, nouvel État « labellisé » par ses soins, est par conséquent rapidement devenu le 192<sup>e</sup> État membre de l'ONU.

# Comment l'Union européenne en est-elle venue à cautionner la sécession monténégrine ?

Chantal CARPENTIER\*

**RÉSUMÉ :** Le Monténégro, dernier des ex-États fédérés yougoslaves à n'avoir pas fait sécession, réclamait l'exercice de ce droit consacré sur le plan régional européen par la Communauté européenne. C'est celle-ci, par le simple biais de la procédure de la reconnaissance collective, était parvenue à faire admettre qu'un État fédéral puisse se dissoudre de fait. Cette possibilité impliquait donc l'existence pour les États fédérés d'un droit conditionnel de faire sécession dans le respect des frontières héritées de l'État fédéral. L'UE a donc, faute de mieux, usé de la promesse d'adhésion comme d'un soft power afin de faire inscrire le droit de sécession du Monténégro dans la Constitution fédérale, rendant par là inutile toute référence à un droit internationalement garanti et potentiellement déstabilisateur, puis elle a surveillé l'exercice de ce droit pour en authentifier le résultat. Le Monténégro, nouvel État « labellisé » par ses soins, est par conséquent rapidement devenu le 192<sup>e</sup> État membre de l'ONU.

**ABSTRACT :** When Yugoslavia split up, the EU invented a new rule of regional law concerning secession : the members of the EU accepted to make an exception in favour of federate states provided that these states remain within their borders ; Montenegro being the last federate state of Yugoslavia to become independent, the EU was able to apply the same rule to it ; the EU support has thus enabled the Republic of Montenegro to become, in record time, the 192<sup>nd</sup> member of the United Nations. From there on, two hypotheses can be made : either there is no real common foreign policy – and then the EU membership procedure is rather used to influence the states which want to join the EU in order to restrict their sovereignty on the population – or the membership procedure is, on the contrary, the very weapon of the EU common foreign policy.

Les dirigeants européens ont accueilli sans enthousiasme les résultats du référendum au Monténégro, qui mettent fin à leurs espoirs de voir se perpétuer l'État fédéral de Serbie et Monténégro. Avec la Charte constitutionnelle adoptée en 2003, l'Union avait fait le pari que les deux républiques seraient capables de vivre ensemble et d'enrayer le processus de dislocation de l'ex-Yougoslavie. Pari perdu [...]¹.

Telle était l'opinion dominante dans la presse européenne au lendemain du référendum d'autodétermination qui décida de la sécession du Monténégro, ancien État fédéré accédant au statut international d'État. Les dirigeants européens ne se sont pas contentés de constater l'exercice effectif de son droit à disposer de lui-même par le peuple monténégrin. Ils se sont ingérés dans l'exercice de ce droit après l'avoir fait admettre par l'autre peuple intéressé, le

---

\* Maître de conférences à l'Université de Nantes.

1. Thomas FERENCZI, *Le Monde*, 23 mai 2006.

peuple serbe, associé au peuple monténégrin au sein d'un État fédéral qui, pour n'être pas le successeur de l'ancienne République fédérale socialiste de Yougoslavie (RFSY), en était malgré tout le reliquat.

Comment l'Union européenne (UE) en est-elle venue à s'immiscer dans le processus d'autodétermination du peuple monténégrin ? La sécession du Monténégro, réglementée par ses soins et ceux du Conseil de l'Europe, est certes un test de ce que l'Europe communautaire peut réaliser dans une situation de crise interne à un État fédéral dans l'espace européen, mais en même temps n'est-ce pas la porte ouverte à une redéfinition du droit des peuples susceptible de rendre inéluctables les conflits identitaires au cœur même des États membres de l'Union ? L'aide apportée à la sécession du Monténégro est-elle la preuve que l'UE joue aux apprentis sorciers ? Pour certains la sécession monténégrine est un précédent dangereux, pour d'autres elle est porteuse d'espoir<sup>2</sup>. Mais au delà du fait d'être un précédent, c'est plutôt la mise en œuvre sous étroite tutelle d'un droit régional européen à faire sécession, alors que l'ordre juridique international ne reconnaît ce droit qu'aux seuls peuples coloniaux<sup>3</sup> depuis que la résolution 1514 (xv), adoptée en pleine guerre d'Algérie par l'Assemblée générale de l'ONU, qui s'est alors imposée comme la source d'un droit coutumier révolutionnaire<sup>4</sup>.

Un an après la sécession monténégrine, dont chacun s'est plu à constater l'exemplarité, la question se pose de savoir si ce droit vaut aussi pour le Kosovo, dont le statut provisoire de protectorat de l'ONU ne peut perdurer encore longtemps<sup>5</sup>. Si, en termes de droit des peuples à faire sécession, une boîte de Pandore doit être ouverte dans l'espace européen, ce n'est pas la sécession monténégrine qui en sera la cause, mais plutôt celle toujours reportée du Kosovo<sup>6</sup>, dont les États-Unis annoncent par avance qu'ils la soutiendraient en

2. « Le référendum au Monténégro a créé un précédent important. (...) Je pense que nous avons toutes les raisons d'espérer être reconnus (comme État indépendant) par la communauté internationale », avait affirmé le « président » du Nagorny Karabakh, Arkadi Goukassian, en visite à Moscou en mai 2006.

3. Cij, arrêt du Timor oriental [Portugal c. Australie] Recueil 1995, p. 102 § 29 dans lequel la Cour précisait que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est devenu un droit opposable *erga omnes*.

4. Ce droit, reconnu à titre d'exception aux peuples coloniaux (et assimilés, comme dans le cas du peuple palestinien) qui furent longtemps empêchés d'exercer leur souveraineté en raison de la présence coloniale, est étroitement circonscrit quant à ses titulaires et à ses modalités d'exercice.

5. La résolution 1244, adoptée par le Conseil de sécurité le 10 juin 1999, en application du chapitre VII de la Charte, autorise le Secrétaire général à établir « une administration intérimaire dans le cadre de laquelle la population du Kosovo pourra jouir d'une autonomie substantielle au sein de la République fédérale de Yougoslavie (RFY) et qui assurera une administration transitoire de même que la mise en place et la supervision des institutions d'auto-administration démocratiques provisoires nécessaires » (point 10).

6. « Toute solution qui serait unilatérale ou qui résulterait de l'usage de la force, de même que toute modification du territoire actuel du Kosovo seraient inacceptables. Il n'y aura donc aucune partition du Kosovo, ni aucune union du Kosovo avec un autre pays ou partie d'un autre pays après la résolution du statut du Kosovo ». Déclaration sur le Kosovo adoptée par le Conseil européen du 18 juin 2005.

reconnaissant prématurément le nouvel État dans le cas où il se proclamerait indépendant de manière unilatérale<sup>7</sup>.

Jusqu'à présent, les États membres de la l'UE sont parvenus à garder le couvercle de la boîte de Pandore fermé, mais sans suffisamment communiquer leur stratégie. Tant et si bien que la sécession monténégrine a donné l'impression d'être un précédent alors qu'elle n'a finalement été qu'une nouvelle étape du démantèlement de l'ancienne Yougoslavie titiste. Après avoir tenté de préserver le fédéralisme serbo-monténégrin<sup>8</sup> organisé par la Charte constitutionnelle de 2003 qu'elle avait parrainée, l'UE a dû prendre son parti du désir plusieurs fois réaffirmé du peuple monténégrin de faire sécession. Ce fut l'occasion pour cette dernière de chercher à faire respecter par les deux entités intéressées (à ce moment-là des États fédérés) les quelques règles et conditions qu'elle avait établies pragmatiquement au moment de la dissolution de l'ex-Yougoslavie. La sécession ordonnée, et sous surveillance du Monténégro, est donc la consécration des efforts des États membres de la CE<sup>9</sup> depuis 1991 pour concilier l'inconciliable, c'est-à-dire ne reconnaître qu'à titre exceptionnel un droit des peuples à l'autodétermination au bénéfice exclusif d'États fédérés européens enclavés dans l'espace de l'Union européenne. « On ne peut maintenir un État fédéral contre la volonté des peuples qui le composent » déclarait le président de la République, François Mitterrand<sup>10</sup>. « Encore fallait-il ordonner le mouvement », expliquait en 1997 Roland Dumas,

de telle sorte que les chances de paix fussent préservées et que les droits de l'homme aujourd'hui si bafoués ne fussent pas sacrifiés à ceux des États en gestation. Tel fut l'objet de l'initiative que je pris, en décembre 1991, pour faire approuver par la Communauté européenne un ensemble de principes qui visaient à assurer le respect du droit international, des droits de l'homme et l'indépendance des États certes, mais aussi le respect des frontières et les droits des minorités<sup>11</sup>.

7. AFP, 8 octobre 2007. La reconnaissance serait prématurée puisque la résolution 1244 réserve les droits souverains de la Serbie sur sa province, même si le statut international actuel de cette province a profondément modifié la situation de fait sur le plan local en mettant en place des institutions quasi-étatiques effectives.

8. « À la suite de l'annonce faite par M. Djukanovic de la tenue d'élections législatives le 22 avril, qui seraient suivies par un référendum sur l'indépendance, l'UE a immédiatement précisé sa position [...] le Conseil a engagé les autorités de Belgrade, ainsi que celles de Podgorica, à convenir d'un processus ouvert et démocratique, dans un cadre fédéral global, pour arrêter de nouveaux arrangements constitutionnels concernant les relations entre les composantes de la Fédération qui soient acceptables pour toutes les parties. [...] Il souligne qu'il importe, d'une part, de s'abstenir de toute action unilatérale risquant de compromettre le processus de négociation et, d'autre part, d'assurer la légitimité démocratique de son résultat [...] », *Journal officiel*, n° 261 E, 18 septembre 2001, pp. 0180 – 018, réponse à la question écrite du 7 juillet 2001.

9. La Communauté économique européenne (CEE), devint la CE quand le traité de Maastricht créa l'UE.

10. François Mitterrand affirma le 17 janvier 1995 : « le nationalisme c'est la guerre » ; Daniel VERNET, « L'émiettement identitaire. L'effet domino du Monténégro », *Le Monde*, 8 juin 2006.

11. Discours de Roland DUMAS, ministre d'État, ministre des Affaires étrangères à l'Assemblée nationale lors du débat budgétaire, le 3 novembre 1997, [www.doc.diplomatie.gouv.fr](http://www.doc.diplomatie.gouv.fr).

Mais à l'époque, le droit international ainsi évoqué n'avait pas varié d'un iota depuis les années 20 à propos des sécessions unilatérales<sup>12</sup>, et le constat de la Commission de juristes mandatée par la Société des Nations au sujet du statut des îles Aland était toujours d'actualité : « Le droit international positif ne reconnaît pas à des fractions de peuples, comme telles, le droit de se séparer par un simple acte de volonté de l'État dont elles font partie<sup>13</sup> ». Pour être plus précise encore, la Commission déniait aux unités constitutives des États fédéraux (ou peuples globaux des États fédérés<sup>14</sup>) le droit de « se séparer de l'État dont ils font partie simplement parce qu'ils en expriment le souhait ». Sur ce point, les États membres de la CE ont implicitement apporté une modification au droit international général, en s'appuyant sur le raisonnement d'une autre Commission de juristes destinée à les aider à motiver l'exercice de leur compétence en matière de reconnaissance d'État : la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie ou Commission Badinter (du nom de son président)<sup>15</sup>. C'est donc sous prétexte d'une reconnaissance déclarative<sup>16</sup> concertée, que les États membres de la CE ont fini par imposer des règles régionales conciliant le principe *uti possidetis* (selon lequel l'accession à l'indépendance ne doit pas s'accompagner d'un bouleversement des frontières) avec celui de l'effectivité (qui sert de motivation à la reconnaissance déclarative) : ils ont implicitement déduit le droit des États fédérés à l'autodétermination dans le cadre de leurs frontières administratives sans les obliger à respecter les conditions des pactes fédératifs.

La méthode consistant à s'ingérer dans les affaires des peuples en usant de la seule promesse d'une reconnaissance a ainsi permis de poser les bases d'une révision régionale du droit des États fédérés à faire sécession, droit dont l'État du Monténégro espérait bien pouvoir bénéficier ; mais contrôler l'exercice de ce droit en jouant du seul chantage<sup>17</sup> à la reconnaissance n'était pas

12. Rapport de James CRAWFORD, « la pratique des États et le droit international relativement à la sécession unilatérale », [justice.gc.ca/fr/news](http://justice.gc.ca/fr/news).

13. SOCIÉTÉ DES NATIONS, *Journal officiel*, Suppl. sp. n° 3 (1920), p. 5.

14. Le peuple d'un État est présumé unitaire, comme le territoire est unitaire. Le peuple d'un État se conçoit comme « global » sans tenir compte des particularités ethniques, des minorités nationales. Le peuple « global » est l'équivalent de la « nation » de Sieyès, c'est un présupposé qui a été réaffirmé au moment de la décolonisation, de même que s'est imposé le principe *uti possidetis*.

15. La déclaration du Conseil des ministres des Affaires étrangères des États de l'UE du 27 août 1991 institue la Commission d'arbitrage relevant de la Conférence de la paix réunie à l'initiative de la CEE. Pour un historique de l'implication diplomatique de la CEE dans le conflit, Renéo LUKIC, « L'agonie yougoslave, 1986-2003. Les États-Unis et l'Europe face aux guerres balkaniques », Québec, Les Presses de l'Université Laval, décembre 2003.

16. Joe VERHOEVEN, « La reconnaissance internationale. Déclin ou renouveau ? », *Annuaire français de droit international*, 1993. La théorie de la reconnaissance déclarative fait la part belle à l'effectivité et à ce qu'il est convenu d'appeler les « éléments constitutifs » de l'État pour tenter de limiter l'aspect discrétionnaire des reconnaissances d'État.

17. M. Olli REHN, commissaire européen à l'élargissement, préfère évoquer un *soft power* de l'UE, comme à l'occasion de son discours à l'Institut d'études politiques à Paris le 4 octobre 2007, sur le thème : « Une Europe forte, le regard tourné vers le Sud-Est. Notre futur européen ».

vraiment efficace : la méthode avait des limites, avérées dans le cas de la Croatie, puisqu'il avait fallu lui faire miroiter une future adhésion à l'UE pour l'amener à exercer son pouvoir constituant originaire tout en tenant mieux compte des exigences imposées par l'Union<sup>18</sup>. C'est pourquoi, quand les dirigeants européens acquirent la certitude que le peuple monténégrin ne resterait plus longtemps associé au peuple serbe, ils ont usé de la promesse d'une adhésion future au sein de l'UE pour effectuer un contrôle étroit de l'exercice par le peuple monténégrin de son droit à disposer de lui-même, droit finalement et tardivement revendiqué.

C'est alors que le Monténégro s'opposait à la dissolution de l'ancien État fédéral yougoslave aux côtés de la Serbie dans les années 90, que la toute jeune UE était parvenue à délimiter les contours d'une exception régionale au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes par voie de sécession, faisant œuvre normative en dépit de la faiblesse de ses moyens. Puis le peuple monténégrin repentissant revendiqua l'exercice de ce droit dont les bases juridiques avaient été posées par l'UE de son fait et bien malgré lui, ce que l'on va voir en première partie. Peu enthousiaste mais sûre de ses bases juridiques, l'UE parvint à faire consacrer le droit de sécession des Monténégrins dans la Constitution fédérale en leur offrant une « perspective politique crédible d'être finalement intégrés dans l'Union<sup>19</sup> » et donc en promettant un avenir en son sein aux deux États fédérés qui accédèrent à l'indépendance sous son contrôle. L'UE cautionnait ainsi l'acte de naissance à la fois du Monténégro et de la Serbie par voie de conséquence, ce qui fera l'objet de la deuxième partie.

## **I – Le droit régionalement établi de faire sécession appartenait à l'État fédéré du Monténégro**

Il n'existait pas de droit de faire sécession dans les années 90 en dehors des situations coloniales. Les sécessions sont des situations de fait et les tiers ne sont pas en droit de venir en aide aux sécessionnistes, qui doivent d'abord s'imposer face aux autorités de l'État démembré, lequel peut, à l'inverse, recevoir de l'aide pour préserver son intégrité territoriale et son unité nationale. Si les États de la CEE voulaient venir en aide aux entités sécessionnistes de Yougoslavie, afin de mettre un terme à un conflit régional inquiétant, il leur fallait s'attacher non pas à démontrer l'effectivité des États nés par sécession, ce qui aurait demandé du temps et laissé le champ libre aux belligérants, mais celle

18. La reconnaissance de la Croatie le 15 janvier 1992 par les États de la CEE ne respectait pas les conditions posées par la Commission Badinter, qui avait demandé aux autorités une révision de la Constitution en faveur des minorités (avis n° 5). Mais la Croatie avait déjà été reconnue dès 1991 par la Slovénie (26 juin), la Lituanie (30 juin), l'Ukraine (11 décembre), la Lettonie (14 décembre), l'Islande (19 décembre) et l'Estonie (31 décembre). L'Allemagne avait même rendu publique sa décision de reconnaître unilatéralement la Croatie, décidant toutefois de la rendre effective au 15 janvier 1992. Finalement la Croatie s'est vue reconnaître le statut d'État candidat à l'UE.

19. COM (2005)561 final, communication de la Commission, « document de stratégie pour l'élargissement », 9 novembre 2005, p. 3.

du démembrement de l'ancien État fédéral dissous de fait et qui ne méritait donc plus le statut international d'État souverain. Pour ce faire, il fallait contourner le droit international général et établir une réglementation régionale permettant d'identifier la disparition de fait d'un État fédéral, ce qui revenait à reconnaître le droit de sécession des États fédérés, qui relève du droit international régional européen et non pas du droit constitutionnel interne. Ce fut fait entre 1991 et 1992.

Or, parce qu'il était un État fédéré de l'époque titiste n'ayant toujours pas exercé son droit de sécession, le Monténégro pouvait espérer recevoir l'aide des États membres de l'UE qui avaient déjà cautionné la naissance de la Slovénie, de la Croatie, de la Bosnie-Herzégovine ainsi que de l'ex-République yougoslave de Macédoine<sup>20</sup> et avaient ainsi authentifié la dissolution effective – sinon régulière au plan du droit constitutionnel yougoslave – de l'ancienne RFSY. Le Monténégro pouvait alors revendiquer un droit de repentir, puisqu'il n'avait pas accédé à l'indépendance en même temps que les autres.

#### A — La théorie de l'effectivité au service de la constatation de la dissolution de l'État fédéral

La Commission Badinter, composée de cinq présidents de Cours suprêmes européennes, lesquelles sont les garantes du respect de leurs constitutions nationales, ne pouvait pas cautionner les violations patentes de la constitution fédérale yougoslave qui réglementait l'exercice du droit à faire sécession. Les sécessionnistes exercèrent bien un droit à l'autodétermination qui leur était accordé par le Pacte fédératif, mais ils ne l'exercèrent pas de manière conforme. Les sécessions étaient inconstitutionnelles et personne ne pouvait l'ignorer. La Commission Badinter se référa donc au droit international public et privilégia la méthode de l'effectivité pour constater la dissolution de l'ancien État fédéral yougoslave ; mais l'effectivité d'une dissolution n'implique pas l'effectivité des nouveaux États nés de cette dissolution : l'effectivité n'a pas servi en l'espèce à motiver une reconnaissance déclarative des nouveaux États autoproclamés mais à convaincre en tout premier lieu les États membres de la CEE (puis la Communauté internationale dans son ensemble) de la disparition effective et objective de l'ancienne RFSY dont il convenait de tirer les conséquences sur le plan régional puisqu'il y allait du maintien de la paix en Europe. Depuis que de nombreux États sont nés de la décolonisation, l'effectivité a perdu de sa pertinence comme condition de la reconnaissance. On en veut pour preuve la manière dont le Comité de décolonisation et l'Assemblée générale de l'ONU ont vilipendé les puissances coloniales qui tiraient argument de l'impréparation des peuples coloniaux à exercer leur droit et à assumer effectivement les responsabilités afférentes au statut d'État. L'argument d'imprépa-

20. Même si le nom de cette république fut contesté par la Grèce ce qui retarda son admission à l'ONU.

21. Chantal CARPENTIER, « Le critère de légitimité démocratique opposé au peuple iraquien par la Société des Nations », *Études internationales*, vol. xxxv, 2004, pp. 721-739.

ration qui valait entre les deux guerres mondiales s'agissant des territoires placés sous mandat de la Société des Nations (SDN)<sup>21</sup> ne valait plus après 1960. Le droit d'accéder à l'indépendance existant objectivement pour les peuples coloniaux protégés par un statut juridique international provisoire, l'incapacité de ces peuples à l'exercer était sans influence, le droit devait être exercé et tout retard était considéré comme un abus de pouvoir des puissances coloniales. Dans un cas au moins l'effectivité de la nouvelle entité n'était pas la condition *sine qua non* de sa reconnaissance. Elle ne le fut pas non plus pour ce qui était de l'autodétermination des peuples des États fédérés d'Europe orientale.

« L'État est communément défini comme une collectivité qui se compose d'un territoire et d'une population, soumis à un pouvoir politique organisé ; il se caractérise par la souveraineté ; la reconnaissance par les autres États a des effets purement déclaratifs ; l'existence ou la disparition de l'État est une question de fait<sup>22</sup> » : c'est ainsi que la Commission d'arbitrage posa les bases du raisonnement qui allait conduire les États de la CEE à reconnaître implicitement le droit des États fédérés à faire sécession indépendamment des conditions prévues par la Constitution fédérale. En l'espèce, et pour préserver la paix dans la région, ce qui comptait avant tout, c'était de définir les conditions de la disparition d'un État fédéral de façon à ce que le conflit, a priori qualifiable d'interne, soit requalifié d'international et autorise la double ingérence de la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) et de la CEE, qui sont les organisations internationales régionales européennes compétentes sur la base du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies.

C'est en deux étapes que la Commission Badinter entérina la dissolution de l'ex-Yougoslavie : dans son premier avis du 29 novembre 1991, elle constata que la RFY s'était « engagée dans un processus de dissolution<sup>23</sup> » en faisant jouer le critère d'effectivité, puisqu'elle tenait compte de la paralysie avérée des organes fédéraux (l'État n'a plus de gouvernement obéi par la majorité de la population), de la volonté d'indépendance proclamée<sup>24</sup> de trois des six États fédérés ainsi que de la généralisation du recours à la force, qui pour sa part démontre bien l'incapacité des « autorités » fédérales à obtenir l'obéissance de la majorité de la population. Le *processus de dissolution* dont la Commission constatait l'engagement en novembre 1991, fut proclamé comme achevé le 4 juillet 1992 : la Commission d'arbitrage déclara « que le processus de dissolution de la République socialiste fédérative de Yougoslavie [...] est arrivé à son terme et qu'il faut constater que la RSFY n'existe plus ». La Commission obtint en septembre de la même année le soutien du Conseil de sécurité qui, dans la résolution 777

22. Avis du 29 novembre 1991, texte dans *RGDIP* 1992, p. 264.

23. *Ibid.*, p. 265.

24. La Slovénie et la Croatie se proclament indépendantes le 25 juin 1991, puis la Macédoine en septembre et enfin la Bosnie en mars 1992.



(1992), prit acte du fait que « l'État antérieurement connu comme ayant été la RFSY a cessé d'exister<sup>25</sup> ». Entériner le fait accompli d'une dissolution n'est pas de l'ingérence, ce n'est pas apporter un soutien à des entités sécessionnistes. Ce n'est pas la même chose que de reconnaître un État sécessionniste alors que l'État démembré survit encore et peut revendiquer à bon droit le respect de sa souveraineté, de son intégrité territoriale et de son unité nationale (c'est-à-dire de l'unité de sa population). En situation de dissolution, il n'y a plus d'État survivant capable de protester ; c'est comparable à la situation des États en pleine anarchie qui peuvent subir des ingérences dites humanitaires sans que la Communauté internationale ne s'en émeuve<sup>26</sup>, l'absence de pouvoir central qui exerce de fait et de droit son autorité sur l'ensemble du territoire semblant justifier – à titre exceptionnel – le non respect de la souveraineté toute virtuelle ou déliquescence<sup>27</sup> de l'État. Fallait-il attendre l'achèvement du processus de dissolution de l'ex-Yougoslavie ? Les États CEE n'attendirent pas et invitèrent, le 16 décembre 1991, toutes les Républiques yougoslaves à déclarer avant le 23 décembre si « elles souhaitent être reconnues en tant qu'États indépendants », et s'engagèrent à ne pas reconnaître « des entités qui seraient le résultat d'une agression », ce qui correspondait à dénoncer préventivement la sécession de la Krajina, œuvre des séparatistes serbes. Ne faut-il pas, dans ces conditions, en déduire que l'effectivité de la dissolution de l'ancien État fédéral dépendait moins de la durée que de la volonté clairement exprimée des États fédérés ?

Le concept de « dissolution d'État » a été inventé de toutes pièces au début des années 90 pour s'appliquer aux seuls États fédéraux d'Europe orientale<sup>28</sup> mis dans l'impossibilité de continuer à fonctionner du fait que le schéma d'organisation d'un tel État donne aux entités composantes – et à leurs peuples représentés dans une assemblée parlementaire spécifique – un rôle important à jouer. Les institutions fédérales ne se superposent aux institutions fédérées qu'autant que celles-ci jouent effectivement le jeu. La dissolution d'un État fédéral peut se réaliser de plusieurs façons : soit en respectant les directives de la Constitution fédérale révisée *ad hoc* (exemple de la Tchécoslovaquie<sup>29</sup>), soit par consensus (cas de l'URSS, l'une des entités fédérées se faisant reconnaître le

25. Dans le dispositif de la résolution, le Conseil précise : « 1. Considère que la RFY (Serbie et Monténégro) ne peut pas assurer automatiquement la continuité de la qualité de membre de l'ancienne République fédérative socialiste de Yougoslavie aux Nations Unies et par conséquent recommande à l'Assemblée générale de décider que la RFY (Serbie et Monténégro) devrait présenter une demande d'adhésion aux Nations Unies et qu'elle ne participera pas aux travaux de l'assemblée générale ».

26. Exemple de l'intervention *Restore Hope* en Somalie qui n'obtint l'aval des États non alignés membres du Conseil de sécurité que parce qu'il s'agissait d'une situation exceptionnelle.

27. Paul TEIXEIRA, « Un nouveau défi pour le Conseil de sécurité. Comment traiter les États déliquescents ou déchirés par des conflits internes », *AFRI* 2005, pp. 104-115.

28. « Lignes directrices sur la reconnaissance de nouveaux États en Europe orientale et en Union soviétique », *RGDIP*, 1992, p. 261.

29. La Loi constitutionnelle de 1992, modifia celle de 1991. Les modalités de la dissolution de la Fédération ont été fixées par accord entre les deux gouvernements fédérés et ratifiées par l'Assemblée fédérale.

statut d'État successeur par les autres<sup>30</sup>), soit enfin par la concordance de plusieurs sécessions rendant de fait impossible à la fois le fonctionnement des institutions fédérales et leur survie (ex-Yougoslavie<sup>31</sup>). Une fois libérées de leur lien d'allégeance envers l'État fédéral dissous, les entités fédérées se retrouvent juridiquement indépendantes<sup>32</sup> et les peuples « globaux » de ces États anciennement fédérés peuvent exercer leur droit à disposer d'eux-mêmes, mais pas en se proclamant indépendants, ce qui a lieu lorsque le processus de dissolution est amorcé mais non achevé, à un moment où le droit d'accéder à l'indépendance en faisant sécession ne leur est encore garanti ni par la Constitution fédérale<sup>33</sup>, ni par le droit international<sup>34</sup> : dans les cas précités, ils n'exercèrent pas un droit mais créèrent une situation de fait. Ce n'est qu'une fois établie la dissolution effective de l'ancien État fédéral – c'est-à-dire une fois que celle-ci eut été authentifiée par les organisations régionales européennes – que les entités fédérées ont été en droit de s'autodéterminer, de se doter d'institutions, d'exercer le pouvoir constituant originaire et donc de s'organiser sous la forme étatique. Or, les États nouvellement nés furent reconnus rapidement, mais sans que l'effectivité ne leur soit acquise dans la durée. On peut faire un parallèle avec le cas des peuples coloniaux qui s'autodéterminent dès l'indépendance obtenue et sont immédiatement reconnus par les tiers sans qu'aucune garantie de viabilité ne soit donnée, le statut international d'État palliant ce manque et préservant juridiquement une souveraineté qu'ils assument difficilement dans les faits. Affirmer que le processus de dissolution de l'État fédéral était achevé, c'était purger les « sécessions » de leur vice d'origine (la violation du droit constitutionnel fédéral) ; c'était reconnaître que ces peuples ayant conservé le droit de se repentir (découlant de leur ancienne souveraineté) pouvaient l'exercer de fait, sans respecter les contraintes procédurales. Puisque le droit existait, ses modalités d'exercice n'avaient pas d'importance : la disparition effective d'un État fédéral libère en effet les entités fédérées de tout lien d'allégeance. C'est le lien juridique de dépendance qui est rompu, et les entités qui n'étaient qu'autonomes dans le cadre du fédéralisme deviennent ainsi indépendantes et peuvent donc exercer le droit à l'autodétermination qui en découle.

Mais si ce droit découle de l'indépendance, il n'en est pas pour autant discrétionnaire, dans la mesure où les États nouvellement nés se soumettent à

30. En cas de dissolution, aucune des entités ex-fédérées ne peut prétendre de sa propre autorité être le successeur de l'ancien État fédéral ; NGUYEN QUOC DINH, P. DAILLIER et A. PELLET, « Droit international public », *LGDJ*, Paris, 4<sup>e</sup> éd., 1992, p. 499.

31. A. PELLET, « La Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie », *AFDI*, 1991, pp. 329-348.

32. Moins du fait de leur proclamation unilatérale d'indépendance que du fait de la dissolution effective de la fédération.

33. Dès lors qu'ils refusaient de respecter les procédures préétablies par la Constitution fédérale.

34. Contrairement aux trois États baltes qui, ayant été victimes de *bellatio*, avaient conservé – de l'avis des États de la CEE – leur droit originaire de recouvrer l'indépendance et de se reconstituer en État souverains. Leur appartenance à la fédération soviétique avait été contrainte et pas librement consentie.

la procédure de reconnaissance collective pour faire authentifier leur naissance<sup>35</sup>. Le processus de dissolution évoqué début décembre par la Commission d'arbitrage n'était pas achevé, mais il y avait urgence et le Conseil des ministres de la CEE adopta le 16 décembre 1991 « les lignes directrices sur la reconnaissance des nouveaux États en Europe orientale et en Union soviétique », posant cinq conditions que les États membres acceptaient au titre de la PESC<sup>36</sup>, liant ainsi volontairement leur droit unilatéral de reconnaître un État : 1) le respect par le candidat de toutes les normes internationales universelles et régionales concernant la démocratie et l'État de droit ; 2) « le respect des droits des groupes ethniques et nationaux et des minorités conformément aux engagements souscrits dans le cadre de la CSCE » ; 3) le respect de l'inviolabilité des limites territoriales ; 4) le respect des engagements pris par les anciens États fédéraux en matière de désarmement et de non-prolifération nucléaire ; 5) le règlement, en principe par la négociation, du problème de la succession à l'État fédéral, selon un processus pacifique. Toutefois les reconnaissances intervinrent avant que cette dernière condition ne soit remplie en ex-Yougoslavie puisque l'achèvement du processus effectif de dissolution a été constaté par la Commission Badinter. Les reconnaissances n'étaient pas prématurées, elles n'étaient pas constitutives d'ingérence dans les affaires de l'État fédéral, puisque celui-ci n'existait plus. Les États CEE pensaient se conformer ainsi à leurs obligations internationales, telles qu'elles sont consignées dans la déclaration dite des sept principes :

Aucun État ni groupe d'États n'a le droit d'intervenir, directement ou indirectement, pour quelque raison que ce soit, dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre État. En conséquence, non seulement l'intervention armée, mais aussi toute autre forme d'ingérence ou toute menace, dirigée contre la personnalité d'un État ou contre ses éléments politiques, économiques et culturels, sont contraires au droit international<sup>37</sup>.

## B — L'exercice régulé du droit régional européen à l'autodétermination

L'effectivité des États nouvellement indépendants issus de la dissolution de l'ex-Yougoslavie ne fut pas prise en compte au moment de les reconnaître.

35. La reconnaissance collective correspondait traditionnellement à « une initiative des grandes puissances destinée à consacrer définitivement l'indépendance du nouvel État et son insertion dans la communauté internationale malgré les réticences de l'État démembré » ; NGUYEN QUOC DINH, P. DAILLIER et A. PELLET, *op. cit.*, p. 535.

36. PESC ou Politique extérieure et de sécurité commune : c'est l'un des deux piliers de la toute nouvelle Union européenne qui organise la simple coopération des États (l'autre pilier étant la JAI ou Justice et affaires intérieures).

37. « Le principe relatif au devoir de ne pas intervenir dans les affaires relevant de la compétence nationale d'un État, conformément à la Charte » est précisé dans la « Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies », résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, 24 octobre 1970.

Néanmoins, les États de la CEE tentèrent de réguler l'exercice de ce droit à l'autodétermination acquis de manière effective en ne permettant plus aux institutions fédérales de fonctionner et en refusant l'allégeance. Reprenons et détaillons les cinq conditions précitées.

1. Tout d'abord, l'exercice de ce droit à l'autodétermination devait se faire dans le respect du principe *uti possidetis*. C'était une condition posée dès le départ par les États de la CEE. La Commission Badinter, dans son avis n° 2 du 11 janvier 1992, précisa qu'« à défaut d'un accord contraire, les limites antérieures acquièrent le caractère de frontières protégées par le droit international conformément au principe de *l'uti possidetis juris* », se référant à la jurisprudence de la Cour internationale de justice (arrêt du 22 décembre 1986, *Différend frontalier*<sup>38</sup>) qui reconnaît au principe « initialement reconnu dans le règlement des problèmes de décolonisation en Amérique latine et en Afrique » le caractère de principe général, « lié au phénomène d'accession à l'indépendance où qu'il se manifeste ». La Commission Badinter transforme donc les anciennes délimitations internes à l'État fédéral en frontières même si le mot n'est pas utilisé à leur sujet « aucune modification des frontières et des *limites existantes* établie par la force ne peut produire d'effets juridiques<sup>39</sup> ». La Commission fait bénéficier ces *limites existantes* d'un régime juridique international qui est sans conteste celui des frontières et préserve ainsi pour l'avenir les États à peine nés, dont l'intégrité territoriale est protégée à l'encontre de revendications nationalitaires ultérieures<sup>40</sup>. Quelques mois plus tôt, le Conseil de sécurité de l'ONU s'était référé au droit international régional applicable en l'espèce :

rappelant les principes contenus dans la Charte et prenant note dans ce contexte de la déclaration faite le 3 septembre 1991 par les États participant à la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe, selon laquelle aucun gain ou changement territorial réalisé par la force à l'intérieur de la Yougoslavie n'est acceptable<sup>41</sup>.

Mais dans une résolution ultérieure<sup>42</sup>, si le Conseil évoqua « les peuples yougoslaves », il se référa encore à la « Yougoslavie », sa dissolution n'ayant pas encore été authentifiée par les organisations régionales européennes dont il reconnaissait la compétence en vertu du chapitre VIII.

2. Une autre condition s'impose aux peuples « globaux » des États fédérés au moment où ils exercent leur droit à l'autodétermination en se dotant d'une constitution : il leur faut respecter le droit des minorités<sup>43</sup>, présenté par

38. CJ, rec. 1986, p. 565.

39. Avis n° 3, 11 janvier 1992, *RGDIP*, 1992, pp. 268-269.

40. Avis n° 2, 11 janvier 1992, *RGDIP*, 1992, p. 266.

41. Résolution 713 (1991), 25 septembre 1991.

42. Résolution 724 (1991), 15 décembre 1991.

43. C'est la même logique que celle prévalant aux premiers jours de la SDN quand, ayant démantelé les grands empires vaincus au nom du principe wilsonien des nationalités, les vainqueurs imposèrent un statut protecteur aux minorités nationales auxquelles ils n'avaient pas voulu accorder le droit de se constituer en État.

la Commission Badinter comme relevant du *jus cogens*<sup>44</sup> : si la reconnaissance est un acte discrétionnaire<sup>45</sup>, c'est « sous la seule réserve du respect dû aux normes impératives du droit international général, notamment celles qui interdisent le recours à la force dans les relations avec d'autres États ou qui garantissent les droits des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques<sup>46</sup> ». Mais si la reconnaissance ne peut être accordée que sous certaines réserves, n'est-ce pas la preuve, d'une part, qu'elle est qualifiée à tort de discrétionnaire et d'autre part, que c'est le processus d'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes en se constituant en État qui est réglementé par le droit international, fût-il général (s'agissant de normes considérées comme relevant du *jus cogens*) ou régional (s'agissant du droit des minorités nationales) ? Un droit international qui s'affine peu à peu, grâce aux efforts conjugués de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (qui succéda à la CSCE), du Conseil de l'Europe et de l'UE, laquelle se déclarait officiellement composée d'États respectueux de l'État de droit et prête à sanctionner ceux de ses membres qui violeraient de manière grave et persistante les principes énoncés dans l'article 6 du traité d'Amsterdam<sup>47</sup>.

Une fois remplie la condition concernant la protection des minorités nationales – ou la promesse faite qu'elle le serait bientôt, comme dans le cas de la Croatie dont la première ébauche constitutionnelle était critiquée – la reconnaissance des nouveaux États devenait possible, puisque la principale cause de conflit entre voisins et ex-associés disparaissait officiellement : « les États européens avaient pris les Serbes au mot et ils tentèrent sans succès de les prendre au piège de leur propre argumentation<sup>48</sup> » puisqu'ils étaient les principaux

44. Avis n° 10 du 4 juillet 1992, p. 4. Une telle affirmation peut surprendre, sachant par exemple que la position française au sujet du *jus cogens* en général est plus que réservée et que la protection internationale des minorités, en tant qu'entités collectives, soulève de constantes critiques de la part des autorités françaises.

45. À moins qu'il n'existe une obligation de ne pas reconnaître en application de la doctrine Stimson avalisée par la SdN à l'occasion de la sécession du Mandchoukouo, laquelle n'était ni spontanée – non décidée par la population locale exclusivement – ni sincère, puisqu'elle cachait une tentative d'annexion de la part du Japon. L'Europe connaît un exemple qui perdure de ce type de sécession : celui de la République turque de Chypre Nord.

46. Dans une réunion quadripartite entre la CEE et le Conseil de l'Europe à Strasbourg, le 20 novembre 1991, les participants avaient affirmé que les questions posées par les minorités nationales « appellent à juste titre l'attention de tous les pays et ne constituent donc pas exclusivement une affaire intérieure à chaque État », *DAI*, n° 3, 1<sup>er</sup> février 1992, p. 60. La Commission Badinter alla beaucoup plus loin, en plaçant le respect des droits dus aux minorités dans la catégorie supérieure des normes impératives du DIP, Avis n° 2, *RGDIP*, 1992/1, p. 266 et avis n° 10, *RGDIP*, 1993/2.

47. « L'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres », étant entendu que les droits des minorités nationales sont protégés par le biais des droits individuels de l'homme et en particulier le principe de non-discrimination.

48. Chantal CARPENTIER, « Le principe mythique des nationalités. Tentative de dénonciation d'un prétendu principe », *RBDI*, 1992/2, p. 387.

protagonistes à justifier leur recours à la force pour venir en aide à des minorités ethniquement rattachées à la nation serbe. Dès lors que les Constitutions des nouveaux États présentaient des garanties claires en faveur des minorités et groupes ethniques, les tiers pouvaient mettre en doute la bonne foi de la Serbie et confirmer que le droit des peuples n'était plus en cause<sup>49</sup>. Les Européens tentèrent bien d'imposer à la Croatie un régime de très large autonomie pour la Krajina et une administration internationale des deux Slavonies pour une période de cinq ans avant qu'elles ne repassent sous administration croate. Plusieurs plans furent concoctés en collaboration avec l'ONU jusqu'à ce qu'une offensive éclair de l'armée croate en août 1995 ne mette fin à la dissidence des Serbes de Croatie.

3. Les deux conditions impératives (*jus cogens*) prétendument posées par le droit international étant remplies, l'État nouvellement né et dont l'acte d'autodétermination a été authentifié par les États membres de l'UE bénéficie de la part de ces États – puis de la Communauté internationale qui s'aligne sur eux – d'une promesse que leur statut d'État souverain sera protégé par le droit international puisqu'il a été acquis de manière valable. En conséquence, d'éventuelles tentatives de sécessions imputables à des minorités nationales – agissant seules ou avec l'appui d'un État voisin – ne seraient pas reconnues, l'État victime d'un démembrement pouvant espérer recevoir de l'aide, en particulier celle du Conseil de sécurité des Nations Unies. Toute tentative de sécession à l'initiative d'une minorité nationale va à l'encontre des normes de *jus cogens* évoquées par la Commission Badinter : il y a à la fois violation de l'intégrité territoriale des ex-États fédérés devenus des États, et non respect des anciennes frontières internes à l'ex-État fédéral qui, pour n'être pas intangibles, n'en sont pas moins inviolables. C'est une garantie donnée aux États nouvellement nés d'être protégés contre des sécessions futures, alors que le droit international ne protège pas plus contre les sécessions qu'il ne les autorise. Le droit régional européen innova donc en prenant soin de ne pas réactiver le prétendu principe des nationalités. Mais le moyen utilisé restait archaïque, la promesse de reconnaissance n'était pas suffisante pour convaincre des peuples souverains que l'exercice de leur pouvoir constituant n'est pas discrétionnaire. Dans le cas de la Croatie, c'est en définitive la promesse d'une admission au sein de l'UE qui a été déterminante du fait qu'il a fallu reconnaître le nouvel État trop vite. Dans le cas du Monténégro, le *soft power* de l'UE s'est exercé prioritairement en jouant de la promesse d'un destin européen offert aux deux États fédérés, une fois que la Serbie eût repris sa place dans la Communauté

49. L'argumentation ne convainc pas vraiment la Serbie puisqu'en 1995, il existait toujours une situation de conflit international du fait des revendications séparatistes des Serbes de Krajina et des Slavonies, ce qui justifia l'intervention de l'ONU à la demande des Européens démunis. La FORPRONU fut déployée avec l'accord des autorités croates, mais si les Serbes se satisfaisaient de la présence des casques bleus, qui semblaient en mesure d'empêcher la réintégration de la République serbe des Krajina dans l'ensemble croate, les Croates reprochaient à la Force onusienne de « geler la situation et de protéger avant tout le droit de conquête serbe » ; Thierry TARDY, « La gestion onusienne des conflits yougoslaves », *Regards sur l'actualité*, n° 211, mai 1995, p. 45.

internationale et donné des garanties. L'UE est ainsi parvenue à s'ingérer dans le processus de dissolution de l'État de Serbie-et-Monténégro, n'attendant pas que le Monténégro fasse sécession unilatéralement. Par la promesse d'une adhésion en temps voulu, l'UE est parvenue à réguler le processus de dissolution, et a fait avaliser par la Constitution fédérale le droit de sécession du Monténégro, tout en imposant les conditions de son exercice et en s'imposant elle-même comme organisme certificateur.

## **II – Le droit de faire sécession exercé sous surveillance régionale a conduit à la naissance de l'État du Monténégro**

Si les États membres de l'UE avaient fini par admettre un droit de sécession exceptionnel en faveur des États fédérés de l'ex-Yougoslavie, ils n'entendaient pas se retrouver dans la situation de fait qui les avait contraints à improviser de nouvelles règles de droit régional. Le plus simple était encore de faire admettre le droit de faire sécession dans le Pacte fédératif unissant la Serbie et le Monténégro<sup>50</sup>, et d'imposer des conditions de validité pour chaque phase de l'accession à l'indépendance de ce dernier : le peuple global de l'État fédéré devait donc se plier à des exigences découlant de normes européennes identifiées par la Commission de Venise<sup>51</sup> à la suite d'une étude minutieuse de la pratique électorale référendaire. L'UE peut se référer à des normes opposables aux membres du Conseil de l'Europe puisque cette fois les deux États (fédérés) sont – à eux deux – membres de cette organisation en tant qu'ensemble fédéral. Toutefois, si le droit régional européen applicable lors de l'exercice du droit à l'autodétermination est mieux identifié qu'il ne l'était au début des années 90, les moyens juridiques dont disposent les organisations régionales ne sont pas plus performants, et l'arsenal juridique de la PESC est lui-même de peu d'utilité pour éviter que l'exercice de son droit à faire sécession par le peuple monténégrin ne conduise à une crise régionale. Il ne reste donc que la voie du chantage à l'adhésion à l'UE, qui ne peut être utilisée efficacement qu'après la reddition de la Serbie, obtenue en 1999 par l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) à la suite d'une opération militaire non mandatée par l'ONU.

A — La promesse d'adhésion à l'UE ne devint opérante qu'à la suite de la punition infligée par l'OTAN à la Serbie pour avoir réprimé trop sévèrement la tentative de sécession kosovare

Dans les années 90, les États de la CEE n'avaient à aucun moment conditionné leur reconnaissance à l'effectivité, parce que celle-ci aurait pu entraîner une reconnaissance d'entités sécessionnistes se réclamant du principe des nationalités mais n'ayant pas eu le statut d'État fédéré par le passé : il ne s'agissait

50. La République fédérale de Yougoslavie (RFY) créée en avril 1992 après la dissolution de la RFSY, était devenue la Serbie-et-Monténégro en 2003, c'est à dire une communauté fédérale plus proche de la confédération que de la véritable fédération.

51. Organe subsidiaire du Conseil de l'Europe.

donc pas de reconnaître des États ethniques nés de la fragmentation d'un des nouveaux États valablement nés par sécession, en dépit des menaces serbes – visant en particulier la Bosnie-Herzégovine – selon lesquelles ils « ne renonceraient jamais à leur État ethnique qui était selon eux une réalité puisqu'il existait de fait sur les territoires conquis et purifiés par leur armée<sup>52</sup> ».

La situation de la Bosnie-Herzégovine était alors particulière car l'exercice par le peuple de l'État fédéré (en fait trois communautés distinctes) de son droit à disposer de lui-même en faisant sécession a été supervisé par la Commission Badinter : c'est à l'initiative de la Commission que le référendum d'autodétermination eut lieu les 29 février et 1<sup>er</sup> mars 1992, dégagant une large majorité en faveur de l'indépendance, même si la communauté serbe (32 % de la population) boycotta le scrutin. C'est à la suite de ce référendum d'autodétermination validé par la CEE/UE que les combats débutèrent à Sarajevo, l'ONU décidant des sanctions à l'encontre de la Serbie et du Monténégro sans pourtant les accuser d'avoir commis une agression (résolution 757 du 30 mai 1992). S'étant impliquée dans le règlement négocié du conflit à côté de l'UE, l'ONU finit par laisser l'initiative au Groupe de contact composé dès 1995 des États-Unis, de la Russie, du Royaume-Uni, de l'Allemagne et de la France. Ce groupe de contact constitué au sujet de la Bosnie-Herzégovine resta chargé de l'ensemble du dossier yougoslave et s'entremet dans la gestion de la crise du Kosovo<sup>53</sup>, confirmant ainsi que les aptitudes diplomatiques des organisations internationales – fussent-elles régionales – sont limitées et que, même dans une crise régionale, l'intervention des deux anciennes superpuissances de l'époque de la guerre froide est encore requise.

L'exercice par le peuple monténégrin de son droit à disposer de lui-même rappelle d'une certaine manière celui du peuple bosniaque, parce que les organisations régionales se sont beaucoup impliquées dans le processus de dissolution de l'État fédéral au lieu de se contenter d'en constater l'effectivité. Mais la différence essentielle tient au fait qu'elles sont parvenues cette fois à éviter le recours à la force par les tenants du fédéralisme, auxquels elles ont fait des promesses que ces derniers ont jugées avantageuses. Les circonstances avaient changé<sup>54</sup>.

De manière inattendue donc, c'est parce que la Communauté internationale est venue en aide à une population ne méritant pas le statut de peuple global d'un État fédéré (le peuple kosovar) que le peuple du Monténégro s'est

52. *Le Monde*, 25 août 1993.

53. Déjà en 1992, le Groupe des sept avait fait une déclaration dans laquelle il pressait « les dirigeants serbes de respecter intégralement les droits des minorités, de s'abstenir de toute répression au Kosovo et d'engager un dialogue sérieux avec les représentants du Kosovo en vue de définir un statut d'autonomie, conformément au projet de convention de la Conférence de la Communauté sur la Yougoslavie », *DAI*, n° 17, 1<sup>er</sup> septembre 1992, n° 288 (le peuple kosovar est donc en 1992 une minorité nationale qui peut revendiquer un statut d'autonomie).

54. Ne serait-ce que la création du Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie par le Conseil de sécurité des Nations Unies.



trouvé en mesure d'exercer son droit, avec l'assentiment de la Serbie amenée à résipiscence par un usage régional de la force dont la régularité – par référence à la Charte des Nations Unies – reste douteuse. Tant que la République fédérale de Yougoslavie ne dépassait pas la mesure pour empêcher la population kosovare de faire sécession, la situation était celle d'une tentative de sécession classique, relevant de la souveraineté de l'État concerné. Puis la Serbie se laissa prendre au piège d'un conflit interne que les organisations régionales internationalisèrent en s'appuyant à la fois sur la théorie de l'ingérence humanitaire<sup>55</sup>, et sur celle du pouvoir de substitution en cas d'incapacité de l'ONU à faire respecter par les intéressés les obligations nouvelles imposées par le Conseil de sécurité sur la base du chapitre VII, c'est à dire en cas de menace contre la paix<sup>56</sup>. Puisque le Conseil de sécurité était dans l'incapacité de mettre en œuvre ses sanctions et de contraindre la Serbie à cesser ses violations constantes du droit international (y compris des normes de *jus cogens* du droit humanitaire), il fallait que les organisations régionales prennent le relais et, parmi celles-ci, la seule susceptible de leur servir de bras armé : l'OTAN<sup>57</sup>.

La Serbie – toujours associée au Monténégro – sortant de l'ère Milosevic après sa reddition se vit promettre le destin européen auquel ses nouveaux dirigeants aspiraient, et qui donnait aux Européens de leur côté un moyen de pression plus puissant que la simple reconnaissance d'État. À court terme<sup>58</sup>, le conflit du Kosovo eut donc un effet bénéfique du point de vue des Européens puisque la dissolution totale de l'ex-Yougoslavie se conclut pacifiquement, sous le contrôle des organisations régionales européennes, contrôle souhaité par les autorités serbes qui escomptaient pourtant un soutien ferme. C'est à la suite de l'opération Force alliée initiée et menée par l'OTAN, que la RFY rentra

55. Ruth Wedgwood considère qu'au-delà du désir de stabilité régionale et de la volonté de préserver la réputation de l'OTAN, il y a eu les nécessités humanitaires ; Ruth WEDGWOOD, « NATO's Campaign in Yugoslavia », *AJIL*, vol. 93, pp. 832-834 ; voir aussi Nicolas VALTICOS « Les droits de l'homme, le droit international et l'intervention militaire en Yougoslavie », *RGDIP*, 2000 ; J. CHARNEY, « Anticipatory Humanitarian Intervention in Kosovo », *AJIL*, 1999, pp. 838-840 ; Antonio CASSESE, « *Ex iniuria ius oritur* : Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community ? », *EJIL*, n° 10, 1999, p. 27.

56. Weckel considère que l'opération Force alliée a « en effet seulement eu pour objet de faire pression sur les autorités de Belgrade pour les obliger à appliquer les résolutions du Conseil de sécurité » ; Ph. WECKEL, « L'emploi de la force contre la Yougoslavie ou la Charte fissurée », *RGDIP*, 2000, p. 28.

57. « En présentant un plan qui prévoyait à demi-mot l'autodétermination du Kosovo au bout d'une période transitoire de trois ans, les pays de l'OTAN se privaient de 'carotte' ; en cherchant à l'imposer par la force, ils faisaient un usage inapproprié de leur 'bâton' » ; Xavier BOUGAREL, « Faillite occidentale dans les Balkans », *Manière de voir*, n° 49, janvier/février 2000, p. 21.

58. À plus long terme, l'internationalisation de la crise du Kosovo présente très exactement le danger auquel les Européens de l'Ouest voulaient échapper au début des années 90, puisqu'elle tend à cautionner « le réveil des nationalités » : dans une lettre adressée le 20 janvier 1999 à MM. Chirac et Jospin, H. Védérine, ministre des Affaires étrangères français, écrivait que « faute d'un compromis politique négocié, il faudra soit imposer par la force un protectorat au Kosovo, soit nous résigner au chaos entraîné par une indépendance incontrôlée » ; H. VÉDRINE, *Libération*, Paris, 1 juillet 1999. L'intervention Force alliée aurait-elle donc été avant tout un moyen de contrôler ce processus ?

dans le rang et devint cooptable au sein des organisations régionales européennes et tout particulièrement de l'UE. Le Monténégro sut profiter de ce changement de circonstances pour convaincre l'UE de soutenir sa revendication d'indépendance en tant que dernier État fédéré de l'ancienne Yougoslavie à n'avoir pas encore usé de son droit à l'autodétermination préservé sous la forme d'un droit de repentir. Cette fois, c'est l'accession à l'indépendance qui est réglementée à l'initiative des États de l'UE, et non pas seulement l'organisation en État, c'est-à-dire l'adoption d'une Constitution conforme aux normes européennes. Il n'y aura pas indépendance effective d'un État fédéré prenant l'initiative d'une sécession unilatérale spontanée, mais exercice du droit à devenir indépendant sous surveillance, les institutions de l'État fédéré étant conçues de telle sorte que ce dernier peut se transformer en État indépendant sans bouleversement institutionnel. Les structures étatiques préexistent au référendum d'autodétermination qui va être l'expression de la volonté du peuple monténégrin de devenir indépendant. L'UE est parvenue à ramener l'ordre dans un processus de dissolution d'État fédéral, mettant de ce fait un point final à une exception sur laquelle elle avait peu communiqué et qui devait rester un cas d'espèce.

B — En jouant de la promesse d'adhésion, l'UE impose un mode d'emploi pour l'exercice du droit des peuples fédérés à faire sécession

Si l'UE s'ingère dans un processus de dissolution d'un État fédéral, c'est cette fois parce que les deux États fédérés ont engagé avec elle des négociations dont le terme est l'adhésion. Plus les États fédérés sont demandeurs, plus ils acceptent de contraintes peu compatibles avec la théorie de la souveraineté des peuples, mais dans ce cas nécessité fait loi. Même si les États nés de la dissolution de l'ex-Yougoslavie au début des années 90 espéraient bien être un jour acceptés au sein de l'UE (après avoir été admis à l'OTAN), ce n'est pas la procédure d'adhésion qui pouvait justifier l'ingérence dans leurs affaires ; il était en effet beaucoup trop tôt pour cela, et il fallut attendre que les États nouvellement indépendants fassent leurs preuves dans le cadre des autres organisations régionales européennes<sup>59</sup>.

En 1992, le seul élargissement envisageable était à 15 (16 avec la Norvège) et ne concernait que l'Autriche, la Finlande et finalement la Suède dont la neutralité empêchait l'admission, pour le moins tant qu'une confrontation militaire avec le bloc soviétique était à craindre. L'hypothèque levée, l'admission des trois démocraties ne posait pas de difficulté. Pourtant, la stratégie de pré-adhésion concerna bientôt, non seulement les trois États baltes redevenus

59. Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, se prononçant le 16 avril 1998, se déclara « convaincu que l'adhésion au Conseil de l'Europe et la ratification de la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres instruments normatifs et de contrôle importants du Conseil de l'Europe sont particulièrement pertinents pour l'observation de certaines conditions d'adhésion à l'Union européenne ».

indépendants et l'île de Chypre toujours victime de la partition illicite de la partie nord, mais encore la Slovénie dont l'indépendance avait été authentifiée par la CEE le 15 janvier 1992, et qui avait établi des relations diplomatiques avec elle le 13 avril avant d'être enfin officiellement candidate le 10 juin 1996, à la suite de l'entrée en vigueur d'un accord d'association le 1<sup>er</sup> septembre 1993.

La preuve était donnée qu'une stratégie de pré-adhésion pouvait être un instrument de pression sur des États attachant une extrême importance à leur admission au sein de l'UE, même si l'exemple de l'île de Chypre est pour sa part loin d'être concluant puisque le problème de la partition de l'île reste pendant, le chantage à l'adhésion (y compris à l'encontre de la Turquie impliquée dans la sécession) n'ayant pas encore porté ses fruits.

Dans un premier temps, l'UE tenta de convaincre les Monténégrins de rester au sein d'une union fédérale assez artificielle réorganisée en 2003, imposant leur médiation dans un processus constitutionnel interne avec l'assentiment de la Serbie qui escomptait un soutien de ses prétentions en remerciement de ses efforts sur le Kosovo et de son changement d'attitude à l'égard du Tribunal Pénal pour l'ex-Yougoslavie (en particulier l'extradition de l'ancien président Milosevic accusé de crimes contre l'humanité et effectivement transféré à La Haye pour y être jugé). Autorisés à s'ingérer dans les affaires internes de l'association Serbie et Monténégro, les Européens ne se sont pas contentés de constater l'existence du droit constitutionnel d'un État fédéré à proclamer son indépendance et à entraîner de fait la dissolution de l'État fédéral : ils ont d'une part participé à la rédaction du pacte fédératif et de l'accord de Belgrade ; ils ont d'autre part convaincu les Monténégrins d'attendre trois ans avant d'exercer leur droit à l'autodétermination ; et ils ont enfin posé des conditions de validité dont ils ont vérifié le respect au moment de l'organisation du référendum, de son déroulement, du décompte des voix et de la proclamation par le Parlement monténégrin de l'indépendance sur une base légale incontestable. Les organisations régionales européennes se sont mobilisées en synergie pour que l'authentification finale du processus d'accession à l'indépendance soit juridiquement incontestable. Il s'est agi, non pas d'une simple reconnaissance déclarative, mais d'un véritable contrôle quasi-juridictionnel<sup>60</sup> d'un processus complexe aboutissant à l'acte unilatéral d'indépendance du Monténégro. Le droit des peuples globaux des États fédérés à disposer d'eux-mêmes en est restreint d'autant, car si l'authentification est plus achevée, c'est que le peuple concerné a été obligé de limiter sa souveraineté en se pliant à des conditions découlant de « normes européennes » identifiées à partir de la pra-

60. Voir G. SCELLE, « La guerre civile espagnole », *RGDIP*, 1938, p. 269, pour lequel la reconnaissance permet « de juger et de sanctionner la légalité d'une révolution ou d'une insurrection... (c'est une) fonction technique de vérification juridictionnelle de l'investiture des compétences gouvernementales. Le refus de reconnaissance deviendrait ainsi une sanction des investitures illégales et la base des garanties des compétences institutionnelles ».

61. Normes principalement coutumières.

tique d'autres États en Europe<sup>61</sup>. Le peuple monténégrin a été moins libre d'exercer son droit à l'autodétermination que ses devanciers, mais l'avantage a été considérable puisque l'assentiment de la Serbie a été obtenu au préalable, dès 2003 : il a été consacré dans un texte à valeur constitutionnelle et dans un traité international (accord de Belgrade). Même si l'officialisation de l'assentiment de la Serbie s'est un peu fait attendre une fois l'indépendance proclamée par le Parlement du Monténégro, elle a finalement eu lieu au bout d'une dizaine de jours, ce qui était peu pour mettre fin à un mythe nationaliste ancien, et tout particulièrement au moment même où le statut du Kosovo se négociait sous l'autorité de l'ONU.

Sur la base des travaux de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (ou Commission de Venise), l'UE put poser des conditions au peuple monténégrin démontrant au peuple serbe que, de l'avis des organisations régionales compétentes et associées<sup>62</sup>, toute contestation était impossible, dès lors que les conditions seraient objectivement remplies. En octobre 2001, la Commission de Venise avait adopté un « Rapport intérimaire sur la situation constitutionnelle de la République fédérale de Yougoslavie<sup>63</sup> » qui lui servit de point de départ pour donner à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe<sup>64</sup> un avis sur la compatibilité avec les normes internationales de la législation en vigueur au Monténégro concernant l'organisation de référendums, et plus particulièrement les conditions portant sur le niveau de participation, les conditions de majorité et les critères d'attribution du droit de vote<sup>65</sup>. En 2001, la Commission s'inquiète

de l'absence de fondements constitutionnels solides (...). Elle invite les autorités à commencer dès que possible les travaux officiels sur les constitutions nouvelles en tenant pleinement compte des projets utiles qui existent déjà (...). Quant à la question du statut futur du Monténégro, (elle) constate que son règlement par la seule voie d'un référendum soulève des difficultés du point de vue de la légalité et de la légitimité d'une telle solution. Elle engage donc instamment les parties intéressées à aboutir à une proposition commune par des négociations de bonne foi dont les résultats pourraient ensuite être soumis à un référendum populaire et confirmés par des décisions appropriées. En vue de la possible adhésion au Conseil de l'Europe, il serait également fondamental de clarifier la situation.

Ainsi fut fait, non seulement dans l'espoir d'une adhésion au Conseil de l'Europe, mais aussi dans celui à l'UE solidaire de la Commission de Venise. En 2001, la question de savoir si l'État fédéré possède le droit de faire sécession n'est pas réglée explicitement par le Pacte fédératif :

62. La Commission européenne (UE) et le BIDDH (OSCE) participent aux travaux de la Commission.

63. CDL-INF (2001) 023, avis n° 343, 19 décembre 2005, CDL-AD (2005) 041.

64. À ne pas confondre avec le Parlement européen, organe législatif de l'UE.

65. Avis demandé le 27 mai 2005.

La Constitution de la République fédérale de Yougoslavie, tout comme la plupart des autres constitutions, ne contient aucune disposition expresse quant à savoir si une entité fédérée peut faire sécession. Toutefois, la mention, dans le préambule de la Constitution, de l'association volontaire entre la Serbie et le Monténégro pourrait s'interpréter comme autorisant la sécession de l'une des républiques. En toute hypothèse, du point de vue politique, la question de l'admissibilité de la sécession en droit fédéral ne semble pas se poser. Il est remarquable que, durant les entretiens de la délégation de la Commission avec les représentants des autorités fédérales ou des autorités serbes, personne n'a mis en doute la possibilité de principe, pour le Monténégro, de faire sécession. La nécessité qu'une sécession éventuelle ait lieu dans le respect du droit et des dispositions constitutionnelles a bien été mentionnée mais tous les interlocuteurs ont souligné qu'il n'y aurait pas d'intervention militaire ni d'autre pression anormale pour prévenir une sécession du Monténégro (point 12).

Il n'en demeurerait pas moins nécessaire de prévenir tout risque en faisant pression sur les autorités des deux États fédérés pour qu'une révision bien explicite de la Constitution fédérale soit réalisée dans les meilleurs délais. Cela était d'autant plus important que, selon la Commission de Venise, en cette année 2001 « les relations constitutionnelles manquent actuellement de bases juridiques solides. Les autorités monténégrines considèrent que la Constitution fédérale est illégitime et elles n'en tiennent pas compte<sup>66</sup> ». L'article 60 de la Charte constitutionnelle, entrée en vigueur le 4 février 2003, permet au Monténégro de se retirer de la Communauté étatique par la voie d'un référendum :

À l'expiration d'un délai de trois ans, l'État membre a le droit d'engager la procédure de changement du statut de l'État, c'est-à-dire la procédure de retrait de la Communauté étatique de Serbie-Monténégro. La décision de se retirer de la Communauté étatique de Serbie-Monténégro est prise après la tenue d'un référendum. L'État membre adopte la loi sur le référendum en tenant compte des normes démocratiques internationalement reconnues [...] L'État membre qui exerce son droit de retrait n'hérite pas du droit à la personnalité internationale et juridique, et toutes les questions litigieuses sont réglées séparément entre l'État successeur et l'État qui est devenu indépendant.

Sous l'influence de l'UE, un « Accord portant amendement de la Charte constitutionnelle » est adopté le 7 avril 2005. D'une part, il exige que les règles applicables au référendum soient fondées sur les normes internationalement reconnues et, d'autre part, il valide l'ingérence communautaire : « 3. Les règles applicables à un référendum éventuel, conformément à l'article 60 de la

66. La Constitution fédérale datait alors d'avril 1992. Elle avait été modifiée le 6 juillet 2000 dans un sens nettement préjudiciable aux intérêts du Monténégro, de l'avis même de la Commission de Venise.

Charte constitutionnelle, doivent se fonder sur les normes démocratiques internationalement reconnues. L'État membre qui organise un référendum coopérera avec l'Union européenne au sujet du respect des normes démocratiques internationales, comme le prévoit la Charte constitutionnelle ». C'est donc la Constitution fédérale, dûment révisée à la demande de l'UE, qui légitime la part prise par cette dernière dans le processus d'autodétermination du peuple monténégrin. D'ailleurs, si la Commission de Venise ne proposa pas que la majorité soit renforcée, l'UE n'eut pas les mêmes scrupules et réclama une majorité de 55 %, allant plus loin que la simple application des règles coutumières identifiées par la Commission parce qu'elle voulait rendre les résultats du référendum objectivement incontestables, tant au regard de l'opposition interne au Monténégro qu'à celui des autorités serbes.

La Commission de Venise recommandait :

fortement que des négociations sérieuses aient lieu entre la majorité et l'opposition au Monténégro afin de dégager un consensus sur les questions de principe concernant le déroulement du référendum proposé et l'application de son résultat, notamment au sujet de la majorité déterminée qui devrait être nécessaire pour assurer que le résultat du référendum soit accepté par tous les grands groupes politiques du Monténégro. L'Union européenne qui, en vertu de l'accord sur l'amendement de la Charte constitutionnelle de la Communauté étatique en date du 7 avril 2005, joue un rôle spécifique à cet égard, pourrait faciliter ces négociations (point 64).

Une nouvelle fois, les États membres de l'UE se laissèrent convaincre par des constitutionnalistes éminents et furent très vigilants quant aux modalités concrètes de l'exercice du droit du peuple d'un État fédéré à se proclamer indépendant. Une fois la législation interne au Monténégro mise en conformité avec les « normes européennes », le Conseil de l'UE tira les conséquences du processus qu'il avait contribué à réglementer et qui s'était effectivement déroulé selon les règles imposées. Contrairement à ce que la presse affirma alors, ce n'est pas d'une reconnaissance collective du nouvel État qu'il s'est agi, mais d'une authentification d'une série d'actes juridiques unilatéraux imputables à un peuple ayant le droit (constitutionnellement garanti et réglementé) de s'autodéterminer. Le référendum a permis au peuple dans sa grande majorité (55,4% des voix) de se prononcer en faveur de l'indépendance, ce qui motiva ensuite valablement la décision du Parlement du Monténégro de proclamer cette indépendance, donnant ainsi naissance à un État déjà doté de ses institutions et d'une Constitution provisoire héritée de l'époque fédérale. Au nom de l'Union européenne<sup>67</sup>, la présidence autrichienne fit une déclaration en atten-

67. La Bulgarie et la Roumanie, pays alors en voie d'adhésion ; la Turquie, la Croatie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine, pays candidats ; l'Albanie et la Bosnie-Herzégovine, pays du processus de stabilisation et d'association et candidats potentiels ; l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège, pays de l'AELE membres de l'Espace économique européen ; ainsi que l'Ukraine et la République de Moldavie se rallient tous à la présente déclaration.

dant la décision du Conseil des ministres, rappelant ainsi sa promesse d'une adhésion à terme au sein de l'UE :

L'Union européenne note que, le 3 juin 2006, le Parlement du Monténégro a adopté une Déclaration sur l'indépendance de la République du Monténégro, conformément à l'article 60 de la Charte constitutionnelle de l'Union étatique de Serbie-Monténégro. Cette déclaration est consécutive à la confirmation des résultats du référendum sur l'indépendance du Monténégro annoncés par la commission pour le référendum le 31 mai 2006. L'Union européenne rappelle que le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE a confirmé que ce référendum s'est déroulé conformément aux engagements pris dans le cadre de l'OSCE et du Conseil de l'Europe, ainsi qu'aux autres normes internationales applicables à des élections démocratiques... (Elle) réaffirme qu'elle respectera pleinement la décision du peuple monténégrin (...), confirme une nouvelle fois la perspective européenne des Balkans occidentaux, sur la base du processus de stabilisation et d'association<sup>68</sup>.

L'accession à l'indépendance de l'une des composantes de la Serbie-et-Monténégro<sup>69</sup> ne bouleverse pas considérablement le bon déroulement des négociations, puisque – du fait de la particularité du fédéralisme et de la disparité existant au plan économique – les négociations se faisaient à la fois avec l'État fédéral et avec les deux États fédérés pour tenir compte d'une répartition des compétences assez complexe. L'UE avait déjà fait admettre par les autorités fédérales – et les autorités serbes – la nécessité de cette négociation partiellement disjointe<sup>70</sup> proposée à l'origine pour préserver l'État fédéral puisque c'était lui qui en définitive aurait signé l'accord<sup>71</sup>. Le 12 juin 2006, le Conseil de l'UE se prononçant dans le cadre de la PESD est plus précis encore sur la volonté de l'Union de se comporter comme une instance internationale d'authentification, puisqu'il constate que le processus dont le Monténégro a pris l'initiative s'est déroulé « conformément à l'article 60 de la charte constitutionnelle de l'union étatique » et « en conformité avec les dispositions et procédures prévues par l'accord de Belgrade du 14 mars 2002 ». La *conformité* de la déclaration d'indépendance du parlement monténégrin dûment *notée* par le Conseil, celui-ci ne peut que tirer les conséquences à son encontre de cette nouvelle situation juridique : l'UE et ses États membres vont développer des relations avec le nouvel *État souverain et indépendant*. L'UE ne reconnaît pas le nouvel État, elle confirme la validité d'un processus et ce sont les États mem-

68. Un accord de stabilisation et d'association a été signé le 15 octobre 2007 avec le Monténégro qui espère déposer sa candidature en 2008.

69. Et par voie de conséquence, la dissolution de cette dernière.

70. Ou méthode des « voies jumelles » ou encore « approche parallèle ».

71. Daniela HEIMERL, « Serbie-et-Monténégro 2004-2005. Le pays des contradictions », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1050, pp. 215-231, *La Documentation française*, 2005.

bres qui vont ensuite reconnaître unilatéralement – et pour certains très rapidement<sup>72</sup> – les deux États séparés, prenant ainsi « les mesures d'application de cette décision au niveau national, conformément au droit et à la pratique internationaux<sup>73</sup> ».

Comme la Commission européenne l'a affirmé à plusieurs reprises, « l'élargissement constitue un des outils politiques les plus puissants dont dispose l'Union européenne [...]. Il est essentiel qu'un processus d'élargissement mené avec discernement répande la paix, la stabilité, la prospérité, la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit dans toute l'Europe ». Mais la question se pose de savoir si le recours à cet outil politique caractéristique d'un *soft power* dépendant des circonstances et de la xénophobie des peuples des vingt-sept États déjà membres de l'UE<sup>74</sup>, peut pallier les faiblesses de la PESC ? À court terme, sera-t-elle d'une aide quelconque dans le processus de détermination du statut du Kosovo alors que la réglementation européenne du droit à l'autodétermination ne concerne pas cette province serbe ? Le temps passant, le rempart juridique que constitue la résolution 1244, s'appuyant sur le chapitre VII de la Charte, paraît bien illusoire<sup>75</sup>. Si l'UE est parvenue à délimiter un nouveau contenu au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes en l'accompagnant d'une réglementation de l'exercice de ce droit par des normes européennes et non pas seulement communautaires, elle semble cependant incapable de maintenir un effort normatif cohérent.

## Conclusion

La boîte de Pandore entrouverte entre 1991 et 1995, dans l'urgence et sans grands moyens juridiques, a été refermée par l'UE à l'occasion de la dissolution concertée de la communauté de Serbie-et-Monténégro, mais pour combien de temps ? Certains États européens abandonnent déjà les principes posés par eux, affirment que le Kosovo est un cas particulier<sup>76</sup>, que la situation est sui

72. Par exemple le Luxembourg, le 13 juin 2006.

73. L'usage de l'adverbe « conformément » est tout à fait significatif.

74. La procédure d'adhésion nécessite l'unanimité lors des phases de négociation, de signature et de ratification du traité d'adhésion, laquelle peut nécessiter un référendum préalable, comme en France.

75. Le principe de la souveraineté yougoslave et de son intégrité territoriale est consacré dans le préambule, mais la résolution établit de fait un régime d'autonomie, créant ainsi une situation étatique de fait, tant et si bien que le critère d'effectivité redevient d'actualité.

76. « Notre volonté d'assurer la stabilité du continent et l'avenir des Balkans doit aujourd'hui guider notre approche du Kosovo. Notre approche tient aussi compte du caractère très spécifique du Kosovo et de son histoire récente. Souvenons-nous encore. Quand, en 1999, le Conseil de sécurité des Nations Unies a mis fin au conflit au Kosovo, il a prévu un processus politique pour déterminer son futur statut ». « Le Kosovo, une affaire européenne », *Le Monde*, 7 septembre 2007, tribune de MM. Kouchner et Miliband, MAE de France et de Grande-Bretagne. Faut-il en déduire un changement significatif « d'approche » et le chapitre VII justifiera-t-il une nouvelle fois l'ingérence de quelques États se substituant au Conseil de sécurité paralysé par le veto russe ?



*generis* et que la reconnaissance d'un droit à l'indépendance – et non pas à l'autonomie comme la résolution 1244 le faisait espérer à la Serbie – reste la seule option possible : comme l'envoyé spécial de l'ONU, M. Martti Ahtisaari, l'a expliqué : « le Kosovo est un cas inédit qui appelle une solution inédite. Cette solution ne constitue pas un précédent pour d'autres conflits non réglés<sup>77</sup> ». Il faudra néanmoins que les États membres de l'UE, membres à titre personnel du Groupe de contact et représentés dans la Troïka<sup>78</sup> sur laquelle l'ONU se défait, communiquent suffisamment clairement et se concertent avec leurs autres partenaires sans responsabilité officielle, de façon à ce que les efforts des quinze dernières années n'aient pas été vains et que le *soft power* de l'UE ne se réduise comme peau de chagrin ni la PESC en coquille vide.

---

77. Proposition globale de règlement portant statut du Kosovo S/2007/168/Add 1 : « Recommandation : le Kosovo devrait accéder à un statut d'indépendance sous la supervision de la communauté internationale ».

78. Depuis le 25 juillet 2007, la Troïka est composée d'un Américain, d'un Russe et d'un Allemand ; elle joue le rôle de médiateur entre les autorités serbe et kosovare, disposant d'un délai très court pour tenter l'impossible avant que le Kosovo ne se proclame indépendant unilatéralement le 28 novembre 2007, jour de la célébration de l'indépendance albanaise.